

COLOMBIA - Malabarismo presupuestal

Amylkar D. Acosta M

Martes 11 de agosto de 2009, puesto en línea por [Barómetro Internacional](#)

Entre el cúmulo de proyectos sometidos a la consideración del Congreso de la República en esta última legislatura, unos que hicieron tránsito de la anterior legislatura y otros que apenas inician su trámite, está el Proyecto de ley de presupuesto general de la Nación para la vigencia de 2010. La elaboración, presentación y trámite de este deben ceñirse a lo establecido en la Ley orgánica de presupuesto (Decreto ley 111 de 1996), debe sujetarse a lo previsto en la Ley orgánica de planeación (Ley 152 de 1994) y guardar correspondencia con el Plan General de desarrollo vigente (Ley 1151 de 2007). Ahora bien, con la expedición en 2003 de la Ley 819 de Responsabilidad fiscal, se metió en cintura tanto al gobierno central como a las entidades territoriales, al establecer una especie de camisa de fuerza para cuerdos que les impone una gran disciplina fiscal en orden a procurar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Dicha Ley les fija unas metas anuales de superávit primario a alcanzar, esto es, que los ingresos corrientes sean superiores a los gastos de inversión y funcionamiento, lógicamente sin incluir el pago de intereses de deuda. Un aspecto fundamental es la obligación que se deriva de la misma de la presentación a las comisiones económicas del Congreso de la República, a más tardar el 15 de junio de cada año, del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). En este debe estar claramente definida la programación macroeconómica y fiscal, de la cual se derivan las metas anuales de gasto público: cálculo del déficit fiscal y las fuentes de su financiamiento, así como la meta de superávit primario, la cual debe ser consistente con una senda sostenible de deuda pública.

Dado que la radicación por parte del gobierno y la aprobación en el Congreso de la República deben cumplir con unos términos que están normados en la Ley, el primero procedió a la presentación del Proyecto de presupuesto para la vigencia de 2010 el pasado 29 de julio y su aprobación muy seguramente se dará al filo de la media noche del 20 de octubre, para no perder la costumbre de hacerlo en la agonía del plazo límite legal. El tiempo ya empezó a correr y las preocupaciones tanto del gobierno como de su bancada son otras bien distintas, están obsesionados y obnubilados con el engendro del referendo reeleccionista; por si ello fuera poco, por lo menos este primer período de la actual legislatura va a estar atravesada por los desencuentros diplomáticos y los estragos que ellos están provocando en el sector externo de nuestra economía. Lo urgente sigue desplazando lo importante en la agenda de gobierno, qué le vamos a hacer.

Desfases y prioridades

Esta vez el monto del proyecto de presupuesto es de \$148.3 billones. Llama poderosamente la atención que mientras los gastos crecen un 7% con relación al presupuesto de la vigencia 2009, los ingresos corrientes de la Nación a duras penas aumentan 3.3%. Y eso que el gobierno espera que a través del Plan Antievasión de la DIAN se puedan recaudar \$1.4 billones adicionales, disminuyendo la tasa de evasión en dos puntos para renta y en un punto en IVA. Adicionalmente, como es bien sabido, el gobierno pretende obtener con su Proyecto de "ajuste" tributario \$2.1 billones, de los cuales \$1 billón sería para la "seguridad democrática". Con ello pretende contrarrestar el efecto combinado sobre los recaudos de la recesión económica -el año entrante se sentirá con mayor severidad su impacto - y la feria de las gabelas tributarias al gran capital. Este desfase de los gastos con respecto a los ingresos se pretende solventar recurriendo a los recursos de capital provenientes de la colocación desmedida de deuda pública y ello explica el brinco del 15.1% que se prevé para el año entrante. Pero, de la misma manera que se dispara el endeudamiento público, el servicio de la deuda también se eleva y de qué manera, 15.5% y ello que el peso de la misma se ha visto aliviado por la revaluación del peso con respecto al dólar, amén de que buena parte de la deuda externo se pesificó.

Es notorio el contraste, mientras para educación se apropia \$17.1 billones y para inversión \$24.4 billones,

el servicio de la deuda absorbe \$40.7 billones, 11% más que en 2009. Un aspecto que ha llamado poderosamente la atención es la destinación de \$1.1 billones de gastos contingentes para cubrir los requerimientos que se derivan de las sentencias judiciales que condenan a la Nación. Este rubro se ha venido convirtiendo en un hueco negro por donde se van buena parte de los recursos del Estado, sin que de ello se siga el establecimiento de responsabilidades y en acciones de repetición en contra de los funcionarios negligentes. Se destaca también el hecho de que si sumamos las sumas apropiadas para Defensa Nacional, \$8.5 billones y Orden público y seguridad ciudadana, \$8.7 billones nos dan \$17.2 billones, superando el magro presupuesto de educación. Y qué decir de la exigua partida asignada para Ciencia, Tecnología e Innovación (C + T + I), de sólo \$198.000 millones, con lo cual la recientemente expedida Ley 1286 de ciencia y tecnología se tornará nugatoria en su aplicación. Con ello se está enviando un pésimo mensaje, en el sentido que entre las prioridades para este gobierno está primero la guerra que la educación!

Es de anotar que, según reciente estudio de Asobancaria, el Balance del Sector Público Consolidado (SPC), después de estar prácticamente equilibrado en 2008 (-0.1% del PIB), al tiempo que este año se cerrará con un déficit de 2.4%, ahora se prevé un déficit para el 2010 de 4.4%; es decir, que vamos de mal en peor. Como se sostiene en el MFMP “el mayor déficit lo explica en su totalidad el comportamiento de los ingresos que pasan de 16.1% del PIB a 14.5% del PIB entre 2009 y 2010”. Y lo que es más grave, este Proyecto de presupuesto tampoco es tranquilizador en cuanto a la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas, habida cuenta que el Balance primario pasará de arrojar un superávit cercano al 1% del PIB durante los dos años anteriores a -0.6% este año y -1.1% del PIB para el 2010, lo cual es una muy mala señal, sobre todo para las calificadoras de riesgo.

Sin margen de maniobra

Ahora, refirámonos a lo concerniente a los supuestos de los cuales partió el gobierno para proponer este Proyecto de presupuesto. El Ministro de Hacienda parte de la base de que Colombia “ha resistido mejor esta crisis y lo que esperamos es que este segundo semestre pueda tener indicadores más favorables que nos permitan lograr la meta de crecimiento positivo para este año” . Él parte de la premisa de que el crecimiento del PIB para el año entrante será de 2.5%, meta esta que no consulta para nada la realidad y luce demasiado optimista . Asume, además, una devaluación del peso para todo el año de 0.8%, lo cual es irreal, pues el mayor endeudamiento previsto, la diferencia de tasas de interés con respecto a los Estados Unidos y la Unión Europea, así como la afluencia de capitales non sanctos al país, van seguir presionando la revaluación del peso.

Todo lo anterior nos hace ser muy pesimista sobre el margen de maniobra que tendrá el gobierno en el 2010 con este proyecto de presupuesto, que lejos de ser contracíclico, como lo demanda la actual coyuntura es más procíclico. Ya veremos los malabares a los que tendrá que recurrir el gobierno entrante, que puede ser el mismo actual para sortear este desbarajuste fiscal, el cual podría terminar sirviéndose de su propio cocinado. Sobre todo si tenemos en cuenta las rigideces estructurales de la presupuestación del gasto público, pues más del 85% del monto del presupuesto está predeterminado por un manejo de normas que compartimentan el gasto. La gran paradoja es que el Constituyente de 1991 estableció la expresa prohibición de rentas con destinación específica (CN, artículo 359), excepción hecha del gasto social. Según un estudio del FMI, Colombia es el país de la región con el mayor porcentaje de gastos predeterminados.

Rigideces y gambetas

En concepto del analista Mauricio Cárdenas, “las inflexibilidades surgen endógenamente del proceso político bajo el cual se formula la política fiscal” y añade que ello se da “a costa de representatividad y adaptabilidad”. Un ejemplo patético de ello es el impuesto de guerra, el cual se ha venido renovando por la vía de su temporalidad, en la cual insiste el gobierno; esta es una forma de hurtarle el cuerpo a la norma, gambeteándola. Otra modalidad a través de la cual se soslaya dicha prohibición son las tales vigencias futuras, de las cuales se hace uso y abuso constantemente. A pesar de que la Ley de Responsabilidad fiscal no admite que se puedan adquirir compromisos más allá del período de gobierno,

se dan casos como las vigencias futuras de la Nación para el Metro de Bogotá de US \$100 millones anuales de forma ilimitada. Este es otro factor que contribuye a las inflexibilidades, junto con el servicio de la deuda, que es impajaritable; pero, siempre que se alude a las rigideces presupuestales se les endilga básicamente al Sistema General de Participación (SGP) y a las pensiones. Mauricio Cárdenas tiene toda la razón cuando afirma dada esta proliferación de inflexibilidades “es comprensible que la discusión sobre el proceso presupuestal haya pasado a un segundo plano”. Lo más tenaz es que ello restringe la posibilidad de utilizar la política fiscal para estabilizar el ciclo económico, sobre todo en circunstancias tan delicadas como la actual. Prácticamente los únicos rubros en el presupuesto susceptibles de ajustar son la inversión y los gastos generales, por ello es sobre ellos que siempre recaen los recortes o aplazamientos del gasto.

[amylkaracosta](#)